

AMERIKA SERIKAT DAN ASIA TENGGARA DALAM 1980-AN*

Jusuf WANANDI

PENDAHULUAN

Uraian ini didasarkan pada pengamatan saya pribadi mengenai kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan Asia Timur, termasuk Asia Tenggara. Tidak dapat disangkal bahwa Amerika Serikat sangat penting bagi kawasan ini dan oleh sebab itu kebijakannya tidak netral bagi perkembangan-perkembangan di kawasan ini, baik secara strategis dan militer maupun secara ekonomi, politik dan sosial kultural. Saya sebagai penulis, secara pribadi, berminat untuk melihat berhasilnya pelaksanaan kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan. Secara singkat, Amerika Serikat penting untuk pemeliharaan perdamaian dan stabilitas di kawasan. Dan mungkin, apakah disukai atau tidak, ia sangat penting.

Oleh sebab itu pandangan-pandangan di bawah ini, harus dilihat terutama sebagai suatu usaha untuk memberikan sedikit umpan balik kepada komunitas luas pembuat kebijakan Amerika Serikat. Umpan balik serupa itu bisa sangat bernilai bagi penyusunan dan implementasi kebijakan Amerika Serikat, tidak hanya untuk melayani kepentingan politik global Amerika Serikat, tetapi juga - dan khususnya - untuk menyelaraskan kebijakan globalnya dengan kepentingan regionalnya, dengan cara memperhatikan secara serius situasi, nuansa, kepekaan dan aspirasi regional atau nasional sahabat-sahabat Amerika Serikat di Asia Tenggara, yaitu negara-negara ASEAN.

*Terjemahan makalah *The United States and Southeast Asia in the 1980s*, yang disampaikan pada Konperensi Amerika Serikat-ASEAN mengenai Persoalan-persoalan Ekonomi, Politik dan Keamanan di Asia Timur dalam Dasawarsa 1980-an, Bali 2-5 Nopember 1981, yang disponsori oleh Centre for Strategic and International Studies, Jakarta dan Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, California. Penerjemah adalah Benyamin BANGORO Staf

Sebagai superpower, adalah logis bahwa Amerika Serikat harus memainkan suatu peranan global. Posisi ini jelas mempengaruhi pandangan dan persepsinya mengenai kehadirannya di Asia Timur, termasuk Asia Tenggara. Oleh sebab itu tidak ada gunanya mendiskusikan peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara tanpa lebih dahulu menyelidiki pandangan dan peranan global Amerika Serikat. Hal itu menjadi lebih penting sebab tiada kawasan yang tidak dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan global Amerika Serikat. Walaupun itu benar, sejak permulaan adalah penting untuk mengingat kenyataan bahwa kawasan Asia Tenggara secara relatif kurang penting bagi Amerika Serikat dibandingkan misalnya dengan Teluk Parsi atau Timur Tengah.

Selain itu, peranan Amerika Serikat sekarang ini baik secara global maupun regional hanya dapat dipahami secara lebih baik dengan cara lebih banyak mengetahui perkembangan-perkembangan di dalam negeri Amerika Serikat dan penyusunan kebijakan-kebijakan dalam Pemerintah Reagan.

PERLUNYA KONSENSUS NASIONAL AMERIKA SERIKAT

Sampai saat ini, orang melihat dalam Presiden Reagan seorang pribadi dan pemimpin yang popular dan kuat maupun pragmatis dan luwes. Popularitas Reagan sangat membantu pemerintahnya mencari dukungan masyarakat bagi program-programnya. Kenyataannya pandangan-pandangan dasar Reagan sejalan dengan mayoritas pendapat umum, yaitu pandangan mengenai Amerika Serikat yang kuat secara global dan lebih sedikit pemerintahan dalam kehidupan masyarakat Amerika Serikat. Kekuatannya terletak dalam "ideologi"-nya yang membenarkan pengorbanan-pengorbanan rakyat Amerika Serikat guna membentuk Negara Amerika Serikat yang kuat yang didukung oleh tingkat tinggi pengeluaran pertahanan. Pada waktu yang sama, Reagan mampu bertindak secara pragmatis dan luwes seperti tercermin dalam kemampuannya untuk bekerja sama dengan sejumlah besar kelompok kepentingan (interest group). Hal ini mencegah terjadinya perpecahan serius dalam tubuh politik Amerika Serikat menyusul perubahan-perubahan berarti dalam pemerintahan Amerika Serikat sebagai akibat pemilihan yang lalu.

Pemerintah Reagan telah berhasil mengarahkan perhatiannya pada persoalan-persoalan dalam negeri Amerika Serikat, khususnya di bidang ekonomi dan, menanganinya secara sistematis. Sampai saat ini, tahap-tahap awal program Pemerintah Reagan telah diselesaikan dengan baik.

Adalah di bidang politik luar negeri bahwa Pemerintah Reagan tidak

kesibukan pemerintah di bidang ekonomi Amerika Serikat dapat dipahami sehubungan dengan keharusan untuk menciptakan ekonomi yang sehat guna mendukung pertahanan dan postur internasional yang mantap untuk jangka panjang. Masalah-masalah ekonomi dalam negeri kiranya akan tetap merupakan prioritas utama Reagan untuk tahun ini dan berikutnya, tetapi dengan munculnya sejumlah masalah luar negeri, seperti penjualan AWACS kepada Saudi Arabia dan Timur Tengah setelah Sadat, bidang luar negeri akan lebih mendesak bagi pemerintah.

Suatu kebijakan luar negeri Pemerintah Reagan yang jelas dan komprehensif belum terlihat dan kebanyakan keputusan mengenai persoalan-persoalan internasional tampaknya dikeluarkan atas dasar *ad hoc*. Contohnya cukup banyak. Setelah mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang berani mengenai El Salvador, yang merupakan batu ujian bagi Barat dalam konfrontasinya dengan Uni Soviet dan Kuba, pemerintah terpaksa meninjaunya kembali. Kebijakan Amerika Serikat mengenai Afrika Selatan dan Namibia harus lebih mempertimbangkan taruhan Amerika Serikat yang lebih besar di Benua Afrika secara keseluruhan. Kebijakan-kebijakannya mengenai Timur Tengah tetap tidak memadai selama ia tidak mampu bekerja sama dengan semua negara moderat di kawasan untuk bersama-sama menghadapi ancaman Uni Soviet. Amerika Serikat harus memperhatikan aspirasi-aspirasi dan tujuan-tujuan regional negara-negara moderat itu. Hubungan Amerika Serikat dengan sekutu-sekutu NATO juga memerlukan mekanisme baru yang tidak hanya secara efektif menangani Eropa Barat, tetapi juga kawasan-kawasan lain, seperti Teluk Parsi. Demikianpun masih terdapat perbedaan-perbedaan antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutu NATO-nya dalam penilaiannya mengenai ancaman Uni Soviet dan mengenai Cina bagaimana menghadapinya, baik dari segi hubungan ekonomi maupun pada tingkat strategis militer. Masalah yang terakhir ini menjadi bahan kontroversi yang besar dengan keputusan untuk menggelar Pershing II dan misil penjelajah di Eropa Barat. Masalah ini juga harus ditangani dalam kerangka hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Selanjutnya, terdapat masalah-masalah serius lainnya, seperti penjualan senjata-senjata kepada RRC, yang mempunyai pengaruh penting atas hubungan Amerika Serikat dengan Asia Tenggara.

Kekacauan mengenai arah kebijakan-kebijakan luar negeri Amerika Serikat adalah juga akibat pernyataan yang berbeda dan bertentangan yang dikeluarkan oleh berbagai pemimpin dalam pemerintahan. Pada dasarnya hal itu mencerminkan tidak adanya koordinasi dalam soal-soal kebijakan luar negeri atau akibat pertengkaran interes yang berlarut-larut dalam pemerintah itu sendiri mengenai siapa dan badan apa yang seharusnya bertugas untuk merumuskan kebijakan-kebijakan luar negeri. Menteri Luar Negeri Haig dan Departemen Luar Negeri tampaknya memenangkan pertengkaran birokrasi

itu baru-baru ini. Walaupun demikian, suara Departemen Pertahanan (DoD) sekarang ini akan mempunyai bobot yang lebih besar dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, terutama karena hubungan pribadi Weinberger dengan Presiden Reagan. Posisi dan penampilan Dewan Keamanan Nasional (NSC) rupanya semakin lemah, sedangkan tiga sekawan Meese-Baker-Deaver tidak berpengalaman dan kurang peka dalam urusan-urusan luar negeri.

"Bulan Madu" Reagan dengan Kongres sekarang ini rupanya sudah berakhir. Sedangkan program-program ekonominya telah lulus dari pemeriksaan Dewan Perwakilan Rakyat yang didominasi oleh Partai Demokrat, tiada jaminan bahwa tahun-tahun mendatang akan melihat berlanjutnya operasi yang berhasil ini, khususnya dalam menangani soal luar negeri dan keamanan nasional. Sejumlah undang-undang yang disahkan oleh Kongres selama periode 1968-1975 akan membatasi cabang eksekutif dalam bidang-bidang keamanan luar negeri dan nasional. Demikianpun, cabang eksekutif harus menerima kekuasaan Kongres di bidang proses anggaran dan pengawasan atas penyediaan anggaran bermacam-macam komite. Komite Dinas Angkatan Bersenjata di bawah Senator Tower dari Texas, misalnya hampir sepenuhnya menguasai anggaran Departemen Pertahanan, dan secara demikian menentukan postur pertahanan Amerika Serikat.

Suatu pengumpulan pendapat baru-baru ini yang diadakan oleh Perusahaan Yankelovich Skelly and White menunjukkan bahwa Reagan tetap mendapat nilai tinggi dari masyarakat Amerika Serikat, khususnya dalam kepemimpinan negara dan penanganan ekonomi negara. Reagan dipuji karena mengambil langkah awal yang baik untuk mempertahankan kekuatan pertahanan negara. Dukungan masyarakat bagi kemampuan pertahanan Amerika Serikat yang lebih besar dan anggaran pertahanan yang lebih tinggi secara perlahan meningkat dalam lima tahun terakhir dan menjadi lebih menonjol dalam tahun 1980. Rencana Pemerintah Reagan meramalkan peningkatan 7% setiap tahun dalam anggaran pertahanan guna mencapai 7% GNP pada pertengahan tahun 1980-an. Namun berlanjutnya dukungan masyarakat akan bergantung pada: (a) penggunaan anggaran oleh Departemen Pertahanan secara tepat dan efisien; (b) penanggungan beban yang lebih besar dan layak oleh sekutu-sekutu Amerika Serikat, yaitu NATO dan Jepang; dan (c) muncul atau tidak munculnya krisis-krisis serius di kota-kota besar Amerika Serikat akibat pengurangan program-program kesejahteraan sosial.

Rencana Pemerintah Reagan untuk meningkatkan anggaran pertahanan akan bergantung pada keberhasilan kebijakan ekonomi Reagan untuk meningkatkan pendapatan negara dari meningkatnya dasar pajak, mengurangi inflasi dan tingginya...

program sosial yang berlebihan. Secara keseluruhan, kepercayaan pada Reagan masih tinggi dan masyarakat tampaknya bersedia untuk memberikan kesempatan yang layak kepada Reagan untuk melaksanakan kebijakan ekonominya lebih jauh.

Dilihat dari sudut pandangan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabat Amerika Serikat suatu soal yang lebih mendasar berkaitan dengan sistem politik dalam negeri Amerika Serikat yang cenderung menghasilkan kebijakan luar negeri dan pertahanan yang singkat pandangannya dan tidak tetap (volatile). Periode sejak tahun 1968 akibat perang Vietnam, skandal Watergate, krisis dalam dan luar negeri, seperti kejadian-kejadian di Angola, Ethiopia, Afghanistan dan Iran, telah melihat suatu pergeseran besar dalam pendapat umum dan implikasinya terhadap sikap Kongres mengenai persoalan-persoalan internasional dan keamanan nasional.

Soal di atas menimbulkan persoalan lain, yaitu apakah konsensus nasional yang mantap seperti selama tahun 1950-an dan 1960-an, dapat diwujudkan. Dunia sekarang ini jelas lebih kompleks daripada beberapa tahun sebelumnya. Kekuatan militer Uni Soviet mulai menyamai kekuatan militer Amerika Serikat. Ekonomi Eropa Barat dan Jepang bersaing dengan ekonomi Amerika Serikat dan Dunia Ketiga menginginkan suara yang lebih besar dalam persoalan-persoalan internasional.

Orang mungkin akan mengajukan pertanyaan apakah konsensus dapat diwujudkan tanpa kerangka ideologi yang kuat, seperti kapitalisme dan anti komunisme, yang ada pada tahun 1950-an dan 1960-an. Trend konservatif dalam kehidupan politik Amerika Serikat mungkin juga bisa mendorong lahirnya ideologi baru dalam postur internasional Amerika Serikat.

Trend konservatif ini, sekalipun menjanjikan konsistensi tertentu dalam perumusan dan implementasi kebijakan-kebijakan Amerika Serikat, mencemaskan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya. Sebab ia cenderung menciptakan postur internasional Amerika Serikat yang lebih tegas (assertive) yang didasarkan pada nasionalisme yang kuat (mungkin sempit) yang pada gilirannya cenderung mendikte Amerika Serikat untuk menempuh caranya sendiri untuk menangani persoalan-persoalan internasional dan memaksakan penyelesaiannya sendiri. Hal ini berarti bahwa Amerika Serikat akan sedikit mempertimbangkan aspirasi-aspirasi dan kebijakan-kebijakan sekutu-sekutunya. Hal ini juga berarti berkurangnya usaha-usaha Amerika Serikat untuk mencapai konsensus dengan mereka. Dan terakhir, hal ini juga berarti berkurangnya kesediaan pihak Amerika Serikat untuk mencari konsultasi dan

Jika menjadi kenyataan, orientasi di atas itu akan bentrok dengan keharusan bagi Amerika Serikat untuk mengembangkan mekanisme baru yang memungkinkannya memadukan perhatian globalnya dengan kebijakan-kebijakan regionalnya. Situasi dunia sekarang ini, yang menempatkan Amerika Serikat dalam posisi yang berbeda daripada tahun 1950-an dan 1960-an, kendati usaha-usahanya untuk memperkuat diri, menuntut rencana pembagian kerja tertentu antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya maupun kerja sama dengan sahabat-sahabatnya untuk mempertahankan suatu tata internasional yang didukung oleh semua pihak.

Setiap Pemerintah Amerika Serikat akan menghadapi tugas menyelaraskan kebijakan-kebijakan globalnya dengan kenyataan-kenyataan regional. Usaha ini kiranya akan makan waktu sebelum hasil yang memuaskan tercapai. Namun sekarang orang mungkin akan mengajukan pertanyaan apakah tepat bagi Amerika Serikat untuk lebih dahulu mencoba mencapai postur global yang kuat dan konsisten, dan hanya pada tahap kemudian dan secara berangsur-angsur berusaha memasukkan kenyataan-kenyataan regional yang bermacam-macam ke dalam kebijakan-kebijakan globalnya. Pengakuan akan perlunya membangun kembali kredibilitas Amerika Serikat di dunia dan mendapatkan kembali kepercayaan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya mungkin membenarkan hal itu. Namun kalau garis pemikiran itu dianut, maka diperlukan rencana, konsistensi dan lebih sedikit retorika. Misalnya, Amerika Serikat tidak bisa mengharapkan sekutu-sekutunya mengambil posisi yang keras dalam hubungannya, ekonomi atau lain, dengan Uni Soviet, jika pada waktu yang bersamaan Amerika Serikat sendiri mencabut embargo gandum dan bahkan meningkatkan penjualan gandum kepada Uni Soviet.

Argumentasi itu juga perlu mempertimbangkan kembali penggunaan retorika-retorikanya yang keras mengenai ancaman Uni Soviet guna mencari dukungan dalam negeri. Pendekatan anti Uni Soviet itu saja tidak akan membantu menyelesaikan masalah-masalah internasional sekarang ini. Hal ini bahkan bisa menjadi bumerang terhadap Amerika Serikat. Pertama-tama, ketidakstabilan dan konflik internasional dan regional tidak perlu berasal dari tindakan-tindakan Uni Soviet. Dalam banyak kasus, konflik-konflik di Dunia Ketiga mulai dari konflik-konflik domestik dan regional yang hanya perkembangan-perkembangannya lebih lanjut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan politik Uni Soviet. Contohnya kita lihat di Angola, Ethiopia, Yaman Selatan, Afghanistan dan Indocina.

Pendekatan membesar-besarkan ancaman Uni Soviet ini juga dapat menimbulkan ketegangan-ketegangan yang tidak perlu antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dan dapat menanamkan kepercayaan pada

mempengaruhi perumusan kebijakan di banyak negara, khususnya di negara-negara Dunia Ketiga. Pada waktu yang sama Amerika Serikat dapat memberikan kesan kepada dunia bahwa ia tidak mampu menghadapi Uni Soviet dan mengatasi berbagai masalah internasional. Uni Soviet telah menunjukkan kemajuan di bidang militer dalam pengaruh politiknya di negara-negara tertentu. Namun kelemahan-kelemahan fundamental di sektor domestik mereka semakin tampak keluar.

Implikasi internasional perkembangan itu bisa luas. Secara ideologi daya tarik Uni Soviet secara berangsur-angsur berkurang. Ekonomi Uni Soviet mengalami stagnasi yang membingungkan. Walaupun Uni Soviet berhasil menarik beberapa negara ke dalam daerah pengaruhnya, negara-negara ini kenyataannya tidak begitu berarti dibandingkan dengan negara-negara yang mengendorkan hubungannya dengan Uni Soviet, seperti Republik Rakyat Cina, Mesir, Irak dan sampai batas tertentu juga Rumania dan akhir-akhir ini juga Polandia.

Bagi cukup banyak negara Dunia Ketiga, Uni Soviet bukan lagi kekuatan progresif seperti sering dikesankan melalui dukungan terhadap gerakan-gerakan nasional melawan kolonialisme. Hal ini khususnya jelas setelah penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan seperti terungkap dalam reaksi negara-negara Dunia Ketiga dalam Konperensi Non-Blok dan Konperensi Negara-negara Islam.

PANDANGAN GLOBAL DAN KEBIJAKAN-KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT

Diskusi di bawah ini akan dibatasi pada tiga kawasan yang penting untuk membatasi postur internasional Amerika Serikat, yaitu pandangan dan kebijakannya terhadap: (a) Uni Soviet; (b) aliansi Barat, yaitu NATO dan Jepang; (c) Dunia Ketiga. Tiga kawasan ini tidak eksklusif satu sama lain.

Hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet semakin buruk beberapa tahun belakangan ini, dan masyarakat Amerika Serikat pada umumnya, berpendapat bahwa jangkauan global kekuatan militer Uni Soviet yang semakin meningkat mengancam keamanan dan kepentingan Amerika Serikat maupun sekutu-sekutunya. Dengan pembangunan militernya, Uni Soviet tampaknya mendapatkan momentum yang besar untuk memperluas pengaruh politiknya, seperti ditunjukkan di Angola, Ethiopia dan Afghanistan. Dengan demikian Amerika Serikat harus menghadapi Uni Soviet yang menjadi lebih cenderung untuk menggunakan kekuatan militernya guna mencapai tujuan-tujuannya.

datang akan berlangsung di Dunia Ketiga, sebab ketidakstabilan kawasan-kawasan Dunia Ketiga mengundang intervensi-intervensi Uni Soviet.

Selanjutnya, diperkirakan bahwa kepemimpinan Uni Soviet akan terus mengambil sikap oportunistik. Pada waktu yang sama Uni Soviet akan diganggu oleh meningkatnya stagnasi dan kelemahan-kelemahan ekonomi, di dalam negeri dan di negara-negara di bawah pengaruhnya, maupun oleh perubahan-perubahan struktur sosial, tetapi ia memiliki kekuatan militer luar biasa. Diduga bahwa kelemahan-kelemahan interen Uni Soviet ini tidak akan membatasi tindakan-tindakannya, tetapi bahkan bisa memberi insentif yang lebih besar untuk mencoba menggunakan kekuatan militernya guna mencapai tujuan-tujuannya.

Retorika Pemerintah Reagan yang meningkat mengenai ancaman Uni Soviet ikut memperburuk hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Pemerintah mencari penyelesaian bagi hubungan yang memburuk ini dari sejarah tahun 1950-an dan 1960-an, yaitu dalam bentuk pembendungan dan perang dingin, di mana kekuatan militer diberi fungsi yang menonjol.

Mungkin tidak bijaksana menggunakan kebijakan-kebijakan masa lalu, karena dunia telah berubah secara kuantitatif maupun kualitatif dari situasi dua atau tiga dasawarsa yang lalu. Ekuasi kekuatan militer Amerika Serikat-Uni Soviet sekarang ini secara kasar berimbang. Sekutu-sekutu Amerika Serikat, baik NATO maupun Jepang, telah menjadi kekuatan ekonomi dan pada gilirannya memperoleh kekuatan politik dan secara demikian menginginkan bobot yang lebih besar dalam keputusan-keputusan aliansi. Demikianpun banyak negara Dunia Ketiga mencapai hasil tertentu dalam usaha-usaha pembangunan dan mendapatkan kekuatan tertentu melalui berbagai rencana kerja sama, seperti OPEC dan ASEAN, dan oleh sebab itu menginginkan suara yang lebih besar dalam urusan-urusan internasional dan regional. Hal ini juga berlaku bagi kekuatan-kekuatan menengah Dunia Ketiga yang muncul, seperti Meksiko, Brazil, Nigeria, Arab Saudi, Mesir, Korea Selatan dan Indonesia.

Karena perubahan-perubahan itulah Amerika Serikat harus mencari penyelesaian-penyelesaian baru. Pertama, Amerika Serikat secara keseluruhan, yaitu dengan memperhitungkan kekuatan militer, kemampuan politik, ekonomi dan teknologinya maupun di bidang kebudayaan, masih lebih kuat daripada lain negara manapun di dunia, termasuk Uni Soviet.

Memang, kepercayaan Amerika Serikat akan kemampuannya dan oleh sebab itu juga kepercayaan sahabat-sahabat dan sekutu-sekutunya di Amerika Serikat banyak berkurang akibat krisis dalam tubuh politiknya pada akhir

nya. Dengan demikian tugas Amerika Serikat yang paling penting adalah mendapatkan kembali percaya dirinya dan memulihkan kredibilitas kepemimpinannya.

Kedua, di bidang militer Amerika Serikat paling tidak mempertahankan perimbangan dengan Uni Soviet. Misil-misil Amerika Serikat yang berpangkalan di daratan menjadi semakin rawan terhadap serangan pertama Uni Soviet. Di bidang persenjataan konvensional Amerika Serikat menghadapi beberapa kekurangan, khususnya di kawasan penting Teluk Parsi mungkin sebagai akibat jalur logistik yang panjang. Demikianpun supremasi Angkatan Laut Amerika Serikat dianggap mendapat tantangan serius dari kekuatan laut Uni Soviet yang berkembang, khususnya dalam jumlah kapal dan kemampuan kapal selam. Namun, gabungan kekuatan militer aliansi Barat masih melebihi kekuatan Uni Soviet dan sekutu-sekutu Pakta Warsawa-nya.

Ketiga, sistem aliansi Barat masih utuh dan juga berguna bagi Amerika Serikat sendiri. Namun jelas perlu dirumuskan hubungan baru antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Ketegangan-ketegangan telah meningkat dalam sistem aliansi terutama karena perbedaan-perbedaan (fundamental) dalam penilaian mengenai ancaman Uni Soviet; tentang bagaimana menyusun hubungan-hubungan kooperatif dan sekaligus kompetitif dengan Uni Soviet; tentang bagaimana menanggapi ancaman-ancaman Uni Soviet di berbagai kawasan dunia; tentang bagaimana menyelaraskan kepentingan-kepentingan dan kebijakan ekonomi dan politiknya.

Keempat, harus ada pengakuan bahwa suatu sikap yang lebih asertif nasionalistik yang berkembang di Amerika Serikat bisa menjadikan pengaturan aliansi suatu masalah yang lebih rumit. Sekutu-sekutu Amerika Serikat akan terus menuntut suara yang lebih besar dalam persoalan-persoalan internasional utama, khususnya mengenai hubungan Timur-Barat. Soalnya di sini adalah apakah Reagan dapat mengatasi tekanan-tekanan ideologi "go-it-alone the American ways" dalam pemerintahannya dan masyarakat luas. Demikianpun, Amerika Serikat akan terus menekan agar sekutu-sekutunya memikul bagian beban yang adil dan besar. Sekutu-sekutu Amerika Serikat tidak dapat menghindari tekanan-tekanan ini dan mereka harus berbuat sesuatu. Mereka harus mengakui bahwa struktur aliansi yang berlaku sekarang ini meletakkan beban berat pada Amerika Serikat. Tanggung jawab globalnya juga memaksa Amerika Serikat memberikan perhatian kepada kawasan-kawasan di luar Eropa Barat dan Jepang. Adalah sehubungan dengan kawasan-kawasan lain itu bahwa sekutu-sekutu Amerika Serikat perlu

Kelima, sekalipun aliansi Eropa Barat penting, orang akan bertanya apakah penyusunan hubungan ini saja sudah cukup bagi Amerika Serikat untuk menanggapi ancaman Uni Soviet secara global; Amerika Serikat perlu mempertimbangkan negara-negara Dunia Ketiga yang berkembang menjadi kekuatan-kekuatan menengah dan oleh karena itu ikut mempengaruhi peredaran internasional.

Sehubungan dengan itu, Amerika Serikat juga perlu menyusun hubungan-hubungannya dengan negara-negara ini untuk bersama-sama mendukung suatu tata internasional yang damai dan stabil. Nasionalisme akan tetap merupakan motivasi yang paling penting dalam tingkah laku kekuatan-kekuatan menengah Dunia Ketiga ini. Akan tetapi, ini tidak merintangi diterimanya negara-negara itu untuk menyusun hubungan yang positif dan kooperatif dengan Amerika Serikat. Mereka mengakui sumbangan Amerika Serikat dan negara-negara Barat bagi usaha pembangunan mereka. Karena perkembangan yang berlanjut menjamin stabilitas interen, kerja sama di banyak bidang antara Amerika Serikat dan negara-negara Dunia Ketiga mempertinggi stabilitas lingkungan internasional.

Kehadiran militer Amerika Serikat di banyak kawasan Dunia Ketiga juga diperlukan guna mengimbangi kehadiran Uni Soviet. Tingkat dan sifat kehadiran militer Amerika Serikat itu jelas berbeda dari kawasan ke kawasan, misalnya antara Teluk Parsi dan Asia Tenggara. Dilihat dari segi tujuan negara Dunia Ketiga untuk memperkuat ketahanan nasionalnya, maka peranan militer Amerika Serikat hanya dianggap sebagai pelengkap. Suatu pendekatan Amerika Serikat yang terutama atau semata-mata bergantung pada peralatan militernya jelas tidak memadai, dan tidak akan menunjang hubungan yang dapat dipertahankan dan hidup dengan Dunia Ketiga. Dalam hubungan ini sering dirasakan bahwa pendekatan Eropa, yaitu konsentrasi untuk memperkuat hubungan politik-diplomatik maupun ekonomi, lebih cocok dengan kebutuhan Dunia Ketiga.

Adalah mendesak bahwa Amerika Serikat berusaha merumuskan pendekatan baru dengan Dunia Ketiga. Pertama-tama, Amerika Serikat harus memberikan nilai politik yang lebih besar kepada hubungan ekonominya dengan Dunia Ketiga. Sejarah Amerika Serikat dalam Dialog Utara-Selatan tidak membesarkan hati. Demikianpun, Pemerintah Reagan sangat tidak peka terhadap perubahan-perubahan dan aspirasi-aspirasi internasional yang penting seperti terungkap dalam Konferensi Hukum Laut, yang sangat penting bagi Dunia Ketiga.

Reservasi-reservasi besar juga dinyatakan sehubungan dengan kebijakan

ekonomi Amerika Serikat dengan Dunia Ketiga. Pengurangan peranan ODA dalam pengalihan sumber-sumber daya kepada Dunia Ketiga bisa menggoyahkan banyak kawasan, khususnya negara-negara kurang berkembang (LDCs) yang berpendapatan rendah.

Sebagai tambahan, Amerika Serikat perlu menyusun hubungan yang lebih konstruktif dengan kekuatan-kekuatan menengah Dunia Ketiga melalui mekanisme konsultasi-konsultasi yang lebih baik. Di sini Amerika Serikat sekali lagi harus memusatkan usahanya pada hubungan politik-diplomatik dan ekonomi. Hal ini tidak menutup kemungkinan kerja sama di bidang militer misalnya, guna bersiap-siap untuk bermacam-macam krisis yang bisa terjadi (contingencies), tetapi semuanya ini tidak perlu didasarkan pada pakta militer, suatu cara yang biasa dilakukan di masa lalu.

KEBIJAKAN-KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP KAWASAN ASIA-PASIFIK

Kawasan Asia-Pasifik, termasuk Asia Tenggara, menjadi lebih penting bagi Amerika Serikat. Hal ini bukan saja karena perdagangan Amerika Serikat dengan kawasan itu telah melampaui perdagangan Amerika Serikat-Atlantik, tetapi juga karena kawasan ini adalah yang paling stabil selama lima atau enam tahun terakhir. Perkembangan di kawasan ini memberikan sumbangan baru bagi stabilitas global. Perimbangan militer di kawasan ini masih menguntungkan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Usaha-usaha pembangunan ekonomi negara-negara nonkomunis di kawasan ini berhasil secara menyolok. Mereka rata-rata berhasil meningkatkan ketahanan nasional mereka secara terus menerus dan sebagai hasilnya mereka banyak menyumbang bagi stabilitas kawasan.

Pemerintah Reagan mewarisi suatu kebijakan Amerika Serikat terhadap kawasan Asia-Pasifik yang cukup menyenangkan (liveable) bagi negara-negara di kawasan. Dalam tahun-tahun terakhir masa jabatan Presiden Carter, keputusan-keputusan penting diambil untuk memperbaiki kebijakan-kebijakannya sebelumnya, seperti penarikan mundur pasukan Amerika Serikat dari Korea Selatan, implementasi kebijakan hak asasi manusia yang tidak membeda-bedakan dan lain sebagainya.

Akan tetapi perlu dicatat bahwa Amerika Serikat belum sepenuhnya mendapatkan kembali kepercayaan negara-negara di kawasan. Pemerintah baru, yang bermaksud mencapai konsistensi yang lebih besar, dan kemampuan yang lebih besar untuk menangani masalah-masalah internasional, diharapkan

ini. Demikianpun pemerintah diharapkan dapat mengembangkan kepekaan yang lebih besar terhadap aspirasi dan kepentingan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabat Amerika Serikat di kawasan. Hal ini dapat dilakukan jika pemerintah memberikan perhatian yang memadai kepada soal-soal kawasan. Harapan-harapan di atas bukan tanpa dasar. Pada umumnya diperkirakan bahwa seorang Presiden dari Partai Republik akan memberikan perhatian yang lebih besar kepada kawasan Asia-Pasifik.

Memang, tidak dapat dikatakan bahwa Pemerintah Reagan kurang memperhatikan kawasan Asia-Pasifik. Kunjungan Presiden Korea Selatan Chun merupakan kunjungan resmi pertama yang dilakukan dalam tahun pertama Reagan sebagai Presiden, disusul kemudian oleh kunjungan Suzuki. Sekretaris Haig melakukan kunjungan ke Beijing dan bertemu dengan para Menteri Luar Negeri ASEAN di Manila dan menghadiri pertemuan ANZUS di Wellington. Baru-baru ini Perdana Menteri Prem dan Lee Kuan Yew mengunjungi Washington.

Pengamatan sejauh ini mengisyaratkan bahwa Pemerintah Reagan akan merumuskan kebijakan-kebijakan terhadap kawasan Asia-Pasifik berdasarkan empat sokoguru (pillars), yaitu hubungan Amerika Serikat dengan: (a) Jepang; (b) Korea Selatan; (c) ASEAN; (d) ANZUS. Sifat dan intensitas keempat hubungan ini akan berbeda satu sama lain karena masing-masing memiliki persoalannya sendiri dalam hubungan Amerika Serikat.

Uraian di bawah ini adalah suatu usaha untuk meninjau persoalan-persoalan utama hubungan antara Amerika Serikat dan keempat "entities" tadi. Uraian ini dilanjutkan dengan pembahasan hubungan Amerika Serikat-Cina yang penting bagi perkembangan di kawasan Asia-Pasifik.

Hubungan Amerika Serikat-Jepang

Jepang adalah jelas sekutu Amerika Serikat terpenting di kawasan ini, tidak hanya karena pakta pertahanan Amerika Serikat-Jepang dilihat sebagai sokoguru stabilitas kawasan, tetapi juga karena kekuatan ekonomi Jepang dapat diandalkan oleh Amerika Serikat dalam mempertahankan suatu sistem ekonomi yang terbuka dan berorientasi pada pasaran di kawasan dan secara global.

Sehubungan dengan intensitas hubungan ekonomi Amerika Serikat-Jepang, ketegangan-ketegangan antara mereka kiranya akan berlangsung terus. Akan tetapi hubungan Amerika Serikat-Jepang di bidang pertahanan

Bagi Jepang pakta pertahanannya dengan Amerika Serikat hanya merupakan satu aspek dalam perdebatan mengenai peranan keamanan dan pertahanan Jepang di masa depan. Perdebatan mengenai peningkatan pengeluaran pertahanan Jepang - walaupun penting - hanyalah juga suatu aspek lain dari suatu masalah yang lebih fundamental, yaitu kelangsungan hidup (survival) Jepang dalam suatu dunia yang penuh ketidakpastian yang semakin berkembang.

Masyarakat Jepang sekarang ini lebih terbuka untuk mendiskusikan pertahanan. Perubahan ini didorong oleh faktor-faktor ekstern dan intern.

Faktor-faktor ekstern utama sejalan dengan faktor-faktor yang dilihat oleh sekutu-sekutu NATO-Amerika Serikat. Untuk menyebutkan beberapa orang akan mulai dengan merosotnya kredibilitas kepemimpinan Amerika Serikat dalam aliansi dan kredibilitas payung pertahanan Amerika Serikat. Pembangunan kekuatan militer Uni Soviet, khususnya kekuatan laut, di Pasifik merupakan faktor lain. Selain itu, terdapat ketidakpastian di Timur Tengah dan Teluk Parsi, kawasan-kawasan yang begitu penting bagi kelangsungan hidup Jepang.

Faktor-faktor intern terutama berkaitan dengan soal pokok mengenai kebijaksanaan internasional Jepang di masa depan. Di Jepang semakin luas diakui bahwa ia tidak dapat terus bergantung pada diplomasi ekonominya saja. Dan oleh sebab itu ia perlu merumuskan peranan politik dan pertahanannya di masa depan di Asia-Pasifik dan secara global.

Pemerintah Reagan, sejauh ini mengekang dirinya untuk tidak terlalu menekan Jepang - paling tidak secara terang-terangan - untuk meningkatkan tanggung jawab pertahanannya, untuk tidak memojokkan Partai Demokrasi Liberal (LDP) yang berkuasa. Pemerintah Reagan tampaknya juga mengakui bahwa masyarakat Jepang tetap mendua (ambivalen) mengenai gagasan peningkatan peranan pertahanan Jepang. Akan tetapi, lebih penting adalah kenyataan bahwa Amerika Serikat sendiri belum mempunyai pandangan jelas mengenai peranan pertahanan Jepang yang diinginkannya. Se jauh ini Amerika Serikat hanya minta kepada Jepang untuk meningkatkan pengeluaran pertahanannya guna memperbesar kemampuan pertahanannya untuk tanah air dan perairan sekelilingnya. Suatu peranan yang lebih besar belum dipikirkan oleh Washington maupun Tokyo secara serius, karena kepercayaan kuat bahwa langkah-langkah lebih lanjut akan mengganggu stabilitas regional; Uni Soviet dan ASEAN kiranya akan bereaksi terhadapnya atas

Perlu dicatat di sini bahwa ASEAN tidak berkeberatan Jepang meningkatkan kemampuan militernya guna membela wilayahnya dan perairan sekelilingnya, bahkan termasuk jalur-jalur laut sejauh 1.000 mil ke selatan (sebelah utara Pilipina) dan 1.000 mil ke timur (sebelah barat Guam) seperti diminta Presiden Reagan kepada Perdana Menteri Suzuki. Tetapi ASEAN tidak dapat mengizinkan Angkatan Laut Jepang untuk beroperasi di perairannya, karena hal itu bisa memberikan kesan bahwa ASEAN menyerahkan penguasaan perairannya kepada Jepang, yang bertentangan dengan aspirasi negara-negara ASEAN untuk menguasai selat-selat dan perairan mereka sendiri. Sebaliknya yang rupanya diinginkan negara-negara ASEAN - dan mungkin juga Jepang - adalah kerja sama dengan Jepang dalam rangka usahanya meningkatkan kemampuan laut negara-negara ASEAN, misalnya melalui pengalihan teknologi yang berkaitan dengan pertahanan.

ASEAN mendukung gagasan Ohira dan Suzuki mengenai kebijakan keamanan komprehensif Jepang di mana sumbangan Jepang bagi stabilitas kawasan Asia-Pasifik akan diwujudkan di bidang ekonomi dan politik, bukan di bidang militer. Kebijakan keamanan ini sesuai dengan strategi negara-negara ASEAN. Pertama, karena kemungkinan ancaman utama terhadap keamanan mereka berasal dari dalam negeri dan bisa menjadi kenyataan jika negara-negara itu gagal membangun. Kedua, karena garis-garis konfrontasi kemungkinan konflik militer di kawasan, kecuali Korea, tidak dibatasi dengan baik seperti di mandala Eropa.

Hubungan Korea Selatan-Amerika Serikat

Stabilitas Korea Selatan meningkat secara berarti dibandingkan dengan situasi dua tahun yang lalu. Presiden Chun berhasil mengkonsolidasi pemerintah dan negaranya. Ekonominya juga menunjukkan tanda-tanda kemajuan. Masalah-masalah sebelumnya antara Amerika Serikat dan Korea Selatan, misalnya kasus Kim Dae Yung, dapat diselesaikan dan Amerika Serikat telah mengukuhkan kembali komitmennya pada keamanan Korea Selatan.

Tidak ada tanda-tanda bahwa akan timbul masalah-masalah serius di masa depan, asal:

- (1) Amerika Serikat mempertahankan kekuatan darat dan komitmen keamanannya selama diperlukan untuk menangkai Korea Utara, khususnya selama periode pergantian dalam pimpinan Korea Utara yang rupanya sudah dekat;
- (2) kedua Korea terus mencari cara-cara untuk mengadakan dialog mengenai

- (3) perkembangan politik di Korea Selatan terus berlangsung, biarpun motekan-tekanan dari Pemerintah Amerika Serikat di bawah Reagan banyak berkurang;
- (4) penyesuaian struktural yang berlangsung dalam ekonomi Korea Selatan sekarang ini melahirkan ekonomi yang lebih sehat dan pertumbuhan yang mantap;
- (5) Korea Selatan dapat memperluas hubungan ekonomi dan politiknya, misalnya dengan ASEAN, untuk mengurangi isolasi politik dan ketergantungan ekonominya dari Jepang dan Amerika Serikat.

Hubungan ASEAN-Amerika Serikat

Sifat hubungan Amerika Serikat dengan ASEAN berbeda dengan hubungannya dengan Jepang dan Korea Selatan, karena kedua negara terakhir ini dianggap sebagai sekutu Amerika Serikat. Hubungan Amerika Serikat dengan masing-masing negara ASEAN berbeda dalam intensitasnya. Beberapa negara ASEAN mempunyai pakta pertahanan dengan Amerika Serikat, secara langsung seperti dengan Pilipina atau melalui Perjanjian Manila dalam kasus Muangthai. Negara-negara lain seperti Indonesia, Malaysia dan Singapura menganut kebijakan luar negeri Non-Blok, biarpun Malaysia dan Singapura peserta persetujuan Pertahanan Lima Negara dengan tiga sekutu Amerika Serikat, yaitu Inggris, Australia dan Selandia Baru.

Walaupun terdapat perbedaan hubungan antara Amerika Serikat dan masing-masing negara ASEAN dan ASEAN bukan pakta pertahanan, hubungan Amerika Serikat dengan ASEAN cukup penting bagi kedua pihak karena banyak kepentingan politik dan ekonomi yang sejalan.

Amerika Serikat merupakan salah satu partner dagang utama ASEAN, sedangkan yang lain adalah Jepang. Di bidang politik, ASEAN mempunyai kepentingan bersama dengan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, yaitu dalam memelihara tata internasional yang stabil. Akan tetapi, sangat penting bagi Amerika Serikat untuk memahami bahwa dukungan nyata dari negara-negara ASEAN hanya bisa diharapkan jika kepentingan-kepentingan sah mereka - dan negara-negara Dunia Ketiga - lainnya diakui dan dihargai oleh tata internasional serupa itu.

ASEAN dapat memainkan peranan penting sebagai penghubung vital dalam konsep Pemerintah Reagan mengenai hubungan Amerika Serikat

Tanda-tanda awal Pemerintah Reagan cukup memberi hati karena menunjukkan cukup kepekaan dalam arti bersedia menyusun hubungan ekonomi dan politik dengan ASEAN berdasarkan nilainya itu sendiri dan bukan suatu sistem aliansi. Kebijakan-kebijakan Non-Blok negara-negara ASEAN semakin dikenal; demikianpun sifat ancaman dan kerawanan yang dihadapi negara-negara ASEAN. Amerika Serikat rupanya telah menerima analisa ASEAN bahwa ancaman utama terhadap keamanannya adalah dari dalam negeri, dan secara demikian Amerika Serikat bisa membedakan situasi kawasan ini dari retorika globalnya mengenai ancaman Uni Soviet di Dunia Ketiga. Dalam hubungan ini Amerika Serikat mendukung gagasan dan melihat nilai kerja sama ekonomi Jepang-ASEAN dalam kerangka kebijakan keamanan komprehensif Jepang.

Juga diakui bahwa hubungan ekonomi Amerika Serikat dengan negara-negara ASEAN akan terpaksa melibatkan campuran usaha-usaha pemerintah dan swasta, yaitu ODA, investasi dan perdagangan, dan tidak akan dibiarkan di sektor swasta saja. Dalam soal Perjanjian Hukum Laut pejabat-pejabat menengah Pemerintah Reagan tetap percaya bahwa pada akhirnya, dengan beberapa modifikasi kecil, Gedung Putih akan mendukung pemerintah menerima perjanjian itu.

Akan tetapi belum dapat dipastikan bagaimana kebijakan di atas akan berkembang di masa depan. Para ideolog dan pragmatis rupanya masih harus menyelesaikan perbedaan-perbedaan persepsi mereka mengenai bagaimana menyusun hubungan regional Amerika Serikat, termasuk dengan ASEAN dan Asia Tenggara.

Sebagai tambahan, terdapat beberapa masalah yang memerlukan perhatian dalam proses penyusunan hubungan Amerika Serikat dengan ASEAN. Masalah-masalah itu adalah sebagai berikut:

1. Negara-negara ASEAN merasa bahwa hubungan mereka dengan Amerika Serikat, khususnya di bidang ekonomi, tidak membawa hasil yang nyata dan konkrit sebagaimana mereka harapkan. Dalam banyak kasus, Amerika Serikat enggan menerima usul untuk mencari penyelesaian regional bagi persoalan-persoalan ekonomi dan berpendapat bahwa penyelesaian itu harus diusahakan secara global. Banyak halangan untuk meningkatkan hubungan ekonomi ASEAN-Amerika Serikat juga berasal dari bermacam-macam peraturan dan administrasi dalam negeri Amerika Serikat, seperti masalah pajak berganda, penundaan pajak, undang-undang anti penyuaipan, undang-undang anti trust dan lain-lain.
2. Negara-negara ASEAN pada umumnya, Indonesia dan Malaysia pada khususnya, masih memandang Cina secara ambivalen. Di satu pihak,

Tenggara karena letak geografisnya, besarnya, sejarah dan kebudayaannya serta pengaruh politiknya. Tetapi di lain pihak dengan alasan yang sama seperti di atas mereka juga menganggap Cina sebagai ancaman potensial yang utama dan tidak senang dengan pengaruh Cina atas negara-negara komunis Asia Tenggara, dan dengan kebijakannya yang berubah-ubah mengenai orang-orang Cina perantauan maupun sikapnya terhadap konflik Kamboja. Sehubungan dengan itu diperlukan pengertian dari Amerika Serikat dalam menyusun hubungannya dengan Cina. Misalnya, ASEAN sangat cemas dengan keputusan Amerika Serikat untuk menjual senjata kepada Cina.

3. ASEAN memperjuangkan dibentuknya daerah damai, bebas dan netral (ZOPFAN) bagi Asia Tenggara. Tata regional serupa itu mengakui kehadiran dan peranan negara-negara besar di Asia Tenggara, tetapi tanpa salah satu memiliki posisi dominan.

Dalam praktek kehadiran Jepang maupun Amerika Serikat akan lebih menonjol daripada kehadiran negara-negara besar lainnya karena hubungan ASEAN yang intensif dengan mereka. Uni Soviet telah meningkatkan kehadirannya di kawasan akibat konflik yang berlarut-larut di Indocina dan oleh sebab itu ia dapat menggunakan fasilitas-fasilitas militer di Cam Ranh dan Danang. Akan tetapi kehadiran Uni Soviet yang meningkat ini belum dilihat sebagai ancaman langsung terhadap negara-negara ASEAN.

Adalah kepentingan ASEAN untuk mencari suatu penyelesaian politik bagi konflik Kamboja secepatnya. Pertama, konflik ini lebih mempersulit realisasi ZOPFAN. Suatu tata regional di Asia Tenggara tidak dapat dibentuk tanpa partisipasi negara-negara Indocina yang dapat hidup. Kedua, dan terutama, karena konflik Kamboja yang berkepanjangan akan meningkatkan kehadiran militer Uni Soviet dan mengintensifkan persaingan Cina-Uni Soviet di kawasan.

Dalam keadaan sekarang ini, penyelesaian konflik Kamboja tidak akan dicapai dalam waktu dekat, karena konflik itu bukan hanya suatu persoalan regional, tetapi juga melibatkan negara-negara besar, Cina dan Uni Soviet maupun Amerika Serikat. Pada pokoknya inti masalahnya adalah dan tetaplah konflik antara Cina dan Vietnam. ASEAN terseret ke dalam situasi sekarang ini akibat melebarnya konflik itu ke Muangthai. Uni Soviet melibatkan diri karena kesempatan. Ia melihat dalam konflik itu suatu kesempatan untuk menantang Cina di Asia Tenggara.

Sekarang ini, waktu ada di pihak ASEAN. Komite *ad hoc* Konperensi Internasional PBB mengenai Kampuchea harus diberi kesempatan, dalam

menyelesaikan konflik itu. Suatu prospek penyelesaian yang jelas harus muncul dalam waktu yang tidak terlalu lama. Tanpa tanda-tanda penyelesaian, konflik itu setiap waktu bisa meluas ke perbatasan Muangthai, akan menyebabkan penderitaan rakyat Kamboja yang lebih besar, akan menciptakan tekanan-tekanan baru terhadap negara-negara ASEAN karena arus pengungsi baru dari Indocina, dan dapat menggoncangkan kawasan sebagai akibat keterlibatan negara-negara kuat.

Dalam mencari penyelesaian konflik itu, ASEAN berharap agar Amerika Serikat: (a) mengambil sikap yang lebih luwes terhadap Vietnam; (b) terus mendukung usaha-usaha ASEAN di masa depan secara konkrit untuk mencapai suatu kompromi politik; (c) mempengaruhi Cina agar mengubah sikapnya yang sangat bermusuhan terhadap Vietnam; (d) bersama-sama dengan Jepang dan Masyarakat Ekonomi Eropa dan ASEAN menyiapkan program bantuan untuk Vietnam, kalau Hanoi juga mau berkompromi dalam proses penyelesaian politik; dan (e) menormalisasi hubungan diplomatiknya dengan Vietnam.

Amerika Serikat-ANZUS

Tidak ada persoalan serius dalam hubungan Amerika Serikat dengan Australia dan Selandia Baru. Baik pemerintah maupun opini umum di Australia dan Selandia Baru tidak menentang sistem aliansi di antara negara-negara ini. Di kalangan masyarakat Australia sering timbul pertanyaan mengenai syarat-syarat kehadiran Amerika Serikat, di dalam rangka ANZUS, di Samudera Hindia. Hal ini mungkin satu-satunya persoalan yang masih perlu dijernihkan.

Hubungan Amerika Serikat-Cina

Pemerintah Beijing tetap tidak pasti mengenai persepsi Pemerintah Reagan tentang hubungan Amerika Serikat-Cina. Pemerintah Reagan tidak melihat Cina sebagai sekutu Amerika Serikat atau kawan dekat. Sikap ini jelas ditunjukkan selama kampanye Reagan maupun dalam pernyataan-pernyataannya kemudian sebagai Presiden. Secara umum, Reagan sendiri dan penasehat-penasehat dekatnya tidak mempunyai suatu ikatan emosional dengan rezim komunis, termasuk Cina.

Sebaliknya Pemerintah Reagan menganggap Taiwan sebagai kawan lama

Taiwan (the Taiwan Relations Act) akan dilaksanakan oleh Pemerintah Reagan, termasuk penjualan senjata-senjata defensif kepada Taiwan, biarpun diakui bahwa hubungan Amerika Serikat-Taiwan tidak akan dinaikkan ke tingkat resmi. Penjualan pesawat tempur FX, yang mempunyai cukup kemampuan ofensif tertentu, dan dimaksudkan untuk meningkatkan percaya diri Taiwan, memancing banyak reaksi dari Cina. Akibat reaksi-reaksi ini Pemerintah Reagan mengambil keputusan politik untuk juga menjual senjata kepada Cina, untuk membuat hubungan Amerika Serikat dengan Cina dan Taiwan berimbang. Walaupun dimaksud sebagai lambang, yaitu memberikan kesan kepada Cina bahwa hubungan Amerika Serikat-Cina tetap utuh dan mantap, keputusan itu menimbulkan kecemasan di antara negara-negara ASEAN karena kemungkinan implikasinya di masa depan.

Oleh sebab itu penting bahwa Amerika Serikat secepatnya mengambil kebijakan yang lebih jelas mengenai hubungannya dengan Cina. Sampai batas-batas tertentu, Amerika Serikat tetap percaya bahwa hubungannya dengan Cina dapat melayani maksud bersama menghadapi Uni Soviet. Jelas bahwa Amerika Serikat perlu menyusun suatu hubungan dengan Cina, tetapi hubungan serupa itu harus meningkatkan stabilitas di kawasan Asia-Pasifik. Dirasakan bahwa hubungan Amerika Serikat-Cina lebih bersifat "satu arah" (one way street) untuk keuntungan Cina, dan bahwa Amerika Serikat tidak menggunakan pengaruhnya secara pandai terhadap Cina untuk membuatnya lebih sadar, misalnya dalam sikapnya terhadap penyelesaian konflik Indocina. Semuanya ini bisa mempunyai akibat-akibat yang menggoncangkan kawasan.